

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

GIRA DE ESTUDIOS Y SEMINARIO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONES
DE LOS ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LA EJECUCION
DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA AUSPICIADO POR LAS
NACIONES UNIDAS Y EL GOBIERNO DE DINAMARCA

(Copenhague, Dinamarca, 30 de agosto al 19 de septiembre de 1964)

LA VIVIENDA EN LOS PAISES ESCANDINAVOS

(Preparado por el Ministerio de Vivienda de Dinamarca,
la Junta Estatal de la Vivienda de Finlandia, el
Directorio de la Vivienda de Noruega, y la
Junta Nacional de la Vivienda de Suecia y presentado
con la sigla ST/ECLA/CONF.9/L.4 al Seminario latino-
americano sobre estadística y programas de la vivienda)

INTRODUCCION *

Los países escandinavos - Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia - se extienden de norte a sur sobre la mitad de Europa. Hay la misma distancia desde su extremo septentrional - el Cabo Norte en Noruega - hasta su límite meridional, la punta de la Isla de Falster en Dinamarca, que desde ésta al sur de Italia. En conjunto cubren más de dos veces la superficie de Francia. Tienen una población total de poco menos de 20 millones, casi el mismo número de habitantes de los países del Benelux, cuyo territorio representa menos del 6 por ciento del escandinavo. La mayor parte de la zona norte de Escandinavia está escasamente poblada. Gran parte queda al norte del Círculo Ártico, en las mismas latitudes que Groenlandia y las comarcas septentrionales de Siberia y Alaska. En el siglo XVIII un autor sueco afirmó: "Suecia es el territorio del mundo más septentrional en que pueda vivir el hombre y gobernarse a si mismo como nación civilizada."

Sin embargo, sería falso pensar que los países escandinavos, incluso en sus regiones más apartadas, son de naturaleza ártica. No hay ningún riesgo de toparse con osos polares en las calles de Oslo o Estocolmo. Pese a los largos inviernos, por la proximidad del Atlántico y la Corriente del Golfo, los países gozan de un clima de costa que modera tanto los rigores del invierno como los calores del verano. La agricultura y la jardinería pueden practicarse con éxito cerca del Círculo Ártico siempre que las demás condiciones sean favorables, como ocurre en Tornedalen, un distrito norteño en la frontera entre Finlandia y Suecia. Muy al norte existen grandes riquezas naturales. El centro de la pesca del bacalao de Noruega, los grandes yacimientos minerales de Suecia y los más nuevos de Finlandia, así como varias de las grandes centrales hidroeléctricas de Europa se encuentran próximos al Círculo Ártico. Pero, más importante aún, en las regiones del norte y centro de Escandinavia están situadas las grandes industrias forestales de las cuales obtienen Finlandia, Noruega y Suecia

*/ En español se presenta sólo la Introducción del documento sobre La vivienda en los países escandinavos, que en su versión completa, en inglés, contiene además sendas monografías sobre los cuatro países escandinavos.

algunas de sus principales exportaciones, pudiendo abastecer a los países de Europa Occidental con elevada proporción del papel, la celulosa y los productos madereros que consumen.

Sin embargo, el grueso de la población de los países nórdicos vive en comarcas que por su clima y topografía no se diferencian apreciablemente de las de Europa Central. Las zonas más densamente pobladas se encuentran en Dinamarca, sur y centro de Suecia, y sur de Finlandia y Noruega. En ellas la vida económica presenta una rica variedad, con una agricultura muy desarrollada, industrias siderúrgicas, plantas elaboradoras de la madera, astilleros, industrias electro-químicas y metalúrgicas, y muchas otras. El problema más grave para el desarrollo económico de nuestros países indudablemente es la escasez de fuentes de energía. En efecto, las existencias de carbón y petróleo son puntos menos que nulas, y esta deficiencia se compensa sólo parcialmente con la energía hidráulica. Con todo, Noruega tiene una producción de hidroelectricidad por habitante mucho mayor que la de cualquier otro país del mundo. En épocas de bloqueo podrá ser necesario "quemar" los bosques, lo que no constituye una buena economía. La turba, sobre todo en Dinamarca, sólo se emplea en gran escala en épocas de crisis.

Una característica común a la vida económica de los cuatro países escandinavos es su marcada dependencia del comercio exterior. Como en todos los países pequeños, pero altamente desarrollados, que no cuentan con suficientes materias primas propias, dependen del intercambio de bienes y servicios en gran escala con el resto del mundo para poder subsistir. Esta afirmación es valedera no sólo para cada uno de los países nórdicos sino también para los cuatro en conjunto. Las monografías que vienen a continuación dan informaciones más detalladas acerca de la estructura económica de cada uno de estos países.

Los conglomerados más grandes de población se encuentran dentro de los límites y en las inmediaciones de dos ciudades con más de un millón de habitantes - Copenhague y Estocolmo - de tres con medio millón de habitantes - Oslo, Helsinki y Göteborg - y en una media docena de 100 000 o más habitantes, siendo Malmö, situada en el lado sueco del Sund frente a Copenhague, la de mayor tamaño. El número relativamente reducido de grandes ciudades, en comparación con los países más urbanizados de Europa, se debe

/probablemente a

probablemente a la baja densidad de la población y al hecho de que los países nórdicos, de tardía urbanización, presentan - con algunas excepciones en el caso de Dinamarca - una larga tradición de descentralización tanto administrativa como industrial.

Por la gran distancia que cubren de norte a sur, se encuentran en los países escandinavos condiciones climáticas muy variadas. En una gran parte del territorio, los inviernos relativamente largos y crudos son la regla general y no una calamidad ocasional. Este hecho ejerce fuerte influencia sobre las técnicas de la construcción, la organización de esta actividad y la calidad de las viviendas. Efectuar las construcciones sólo en el breve período templado del año, como se hacía anteriormente cuando la construcción estaba a cargo de artesanos ambulantes que se guiaban por las estaciones, resultaría demasiado caro con la actual organización del mercado de trabajo. De ahí que las exigencias relativas a la eliminación de las variaciones estacionales en la industria de la construcción revistan mayor importancia cuanto más dure el invierno, y es característico que esta demanda haya llegado a ser más acuciante aquí en Escandinavia en los últimos decenios de ocupación plena, quizá también como un posible medio de aumentar la producción de viviendas.

"Construir para el invierno" tiene también un efecto bien definido sobre los gastos de la construcción. Las casas deben edificarse de manera que no dejen escapar el calor. Hay muy poca luz solar en los meses oscuros y más al norte no hay nada. Cuando en otros países con climas más benignos se discute la conveniencia económica de colocar una o dos capas de vidrio por ventana - si ha lugar al problema - aquí en el norte se trata de decidir si en vez de dos, que es el mínimo evidente, convendría colocar tres. El gasto en combustible constituye una proporción mucho mayor de los gastos anuales de vivienda que en los países más meridionales, hecho que deberá tenerse en cuenta cuando se comparen esos gastos en el plano internacional. Por el mismo motivo, mientras más largo y crudo sea el invierno, tanto más relevante será el papel que desempeñan las medidas destinadas a mejorar la economía de los combustibles en la racionalización de la construcción de viviendas. En el norte de Escandinavia el valor capitalizado de un mejoramiento del 20 por ciento en la economía de los combustibles equivale /a una

a una disminución de 5 a 10 por ciento en los costos de la construcción y suele ser técnicamente más fácil de conseguir.

Un alto grado de aislamiento eleva los costos de la construcción pero generalmente se justifica porque rebaja el gasto anual de combustibles. Otro factor que tiende a alzar los costos de la construcción en grandes zonas de Escandinavia es la naturaleza del terreno. La mayoría de los poblados en los países nórdicos se encuentran en las regiones costeras en que el terreno es o roca con arcilla o está formado por una morena. A veces sucede que es necesario en un mismo sitio tanto horadar como rellenar. La combinación de inviernos crudos y terrenos difíciles hace subir los costos de la construcción por cuanto es necesario colocar los cimientos y las tuberías a gran profundidad a fin de eludir los efectos de las heladas. A este respecto, Dinamarca y el sur de Suecia se encuentran en mejor situación. Al comparar los costos se ha visto que la naturaleza del terreno puede afectarlos en un 10 por ciento o más, según se trate de la zona sur de Suecia en que las condiciones del terreno son más o menos iguales que en Europa Central y el centro de ese país donde el terreno se asemeja más al resto de Escandinavia con las características descritas anteriormente.

Otro factor que eleva los costos son las grandes distancias y el costo consiguiente de transporte de los materiales de la construcción. Los costos más altos se encuentran en el extremo norte en que se combinan todos los factores para encarecer la vida: inviernos crudos, que exigen un alto grado de aislamiento y grandes gastos por concepto de combustibles, condiciones difíciles del terreno en muchas partes, y acarreo a largas distancias.

El suspiro de resignación que se atribuye a un prestigiado arquitecto noruego cuando decía: "Es difícil ser casa en Noruega" podría aplicarse a muchas otras partes de Escandinavia y, sin embargo, se construyen muchas casas allí.

En el desarrollo económico y social de los países escandinavos se observan ciertas características comunes que no se encuentran en la mayoría de los demás países de Europa Occidental. Algunos merecen atención pues ejercen una influencia decisiva sobre la producción actual de viviendas y las condiciones de habitación.

La revolución industrial sobrevino más bien tarde en los países nórdicos. En la segunda mitad del siglo XIX el grado de urbanización era todavía bajo. Hace cien años sólo alrededor de 10 por ciento de la población vivía en las ciudades y la mayoría de ellas no era más que grandes aldeas. A comienzos del siglo presente los habitantes urbanos representaban sólo 25 por ciento de la población total. Naturalmente cada país presentaba condiciones distintas. Dinamarca, unida como está al continente, ofrecía un cuadro algo distinto que el de sus vecinos más septentrionales. Allí, hace cien años la población urbana sumaba 25 por ciento del total y al comienzo del siglo alcanzaba a 40 por ciento.

En los países nórdicos es escasa, comparativamente hablando, la cultura urbana que se haya transmitido a través de los siglos. Esto significa que nuestras ciudades apenas si tiene monumentos culturales pero tampoco existen barrios de tugurios.

Hace apenas 50 años el nivel general de vida era todavía bastante bajo, como era dable esperar en países en que el desarrollo industrial se había quedado retrasado. Nuevamente Dinamarca ocupaba una posición intermedia entre los países que primero avanzaron en la industrialización en Europa Occidental y el resto de Escandinavia.

Desde que estalló la primera guerra mundial o durante los últimos 40 ó 50 años, sin embargo, ha tenido lugar un proceso muy rápido de industrialización y urbanización, y como secuela ha habido un marcado mejoramiento de los niveles de vida. No se exagera al decir que las condiciones materiales de vida han cambiado en los últimos decenios en forma mucho más acelerada y radical en los países nórdicos que en todo el resto de Europa Occidental.

Esta afirmación se ve apoyada por las informaciones que aparecen en una de las publicaciones de la Comisión Económica para Europa, Growth and Stagnation in the European Economy (1954) en que se analiza a fondo el desarrollo económico de Europa entre 1913 y 1950. Se aprecia que durante ese lapso la producción manufacturera en Suecia y Finlandia casi se cuadruplicó y en Dinamarca y Noruega subió casi al triple. En comparación, la producción manufacturera en Inglaterra durante el mismo período aumentó

/en 100

en 100 por ciento y en países como Francia y Bélgica en menos de 50 por ciento. Se comprueba así el fenómeno: si bien lenta para comenzar, la industrialización se inició bien y en forma acelerada.

La industrialización y la urbanización van a parejas. La población urbana (industria y servicios) creció entre 1920 y 1950 en 22 por ciento en el Reino Unido e Irlanda, en 9 por ciento en Francia, en 19 por ciento en Bélgica, Suiza y Austria, pero en 72 por ciento en los países nórdicos. Esto implica un cambio radical en la estructura económica que se ha llevado a cabo en el curso de unos pocos decenios. La población rural que predominaba a comienzos de siglo en los cuatro países representa hoy en Noruega y Suecia sólo 15 a 20 por ciento de la población total, y en Dinamarca, con su agricultura altamente industrializada, la proporción no es mucho mayor. En Finlandia que, aparte de sus ciudades y centros industriales, todavía es un país de pequeños agricultores, el porcentaje es más elevado. El número de habitantes urbanos ha aumentado de cerca de 10 por ciento hace cien años, a 25 por ciento a comienzos de siglo y a alrededor de 50 por ciento de la población total en Dinamarca y Suecia y 50 por ciento en Finlandia y Noruega en el presente.

Este rápido proceso de industrialización y urbanización se aceleró considerablemente después de la segunda guerra mundial. El crecimiento relativo de las poblaciones urbanas de Finlandia, Noruega y Suecia acusa en los últimos decenios una tasa dos veces más rápida que en períodos anteriores. En Dinamarca la urbanización muestra una evolución más pareja. La línea divisoria del desarrollo puede trazarse alrededor de 1935, cuando comenzaron a mejorar las condiciones después de la última crisis mundial. Desde entonces, el producto nacional bruto de Suecia ha subido a más del doble y en los demás países escandinavos se observa un progreso análogo.

Todo ello significa que estos países son jóvenes en el concierto de naciones altamente industrializadas y urbanizadas. Las transformaciones estructurales que sucedieron hace varias generaciones en los países que primero se industrializaron en Europa Occidental sólo han tenido lugar en los nórdicos en los últimos decenios. Hay fundamento, pues, para hablar de una migración interna en los años de postguerra casi de la misma intensidad /que las

Igual o mayor importancia tiene la revolución del tránsito producida por el transporte motorizado. Hoy la densidad de automóviles en los países escandinavos es relativamente alta. Se requieren ingentes inversiones para adaptar los barrios antiguos de las ciudades, construidos en condiciones enteramente distintas, a una situación en que casi todas las familias pronto tendrán un automóvil. El desarrollo espectacular del transporte motorizado ha obligado a los urbanistas a reorganizar frecuentemente sus planes y puntos de vista. Las medidas que urbanistas progresistas consideraban hace pocos años suficientes para atender las demandas del tráfico muy pronto han demostrado ser enteramente inadecuadas.

Una profunda modificación estructural de la economía seguida de un alza considerable en los niveles de vida - como ha ocurrido en los países nórdicos en los últimos decenios - imparte características especiales al problema de la vivienda, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, es decir del número de viviendas, sino también en lo que se refiere a las normas de espacio y equipamiento. Las existencias de vivienda en un país no pueden transformarse radicalmente de un día al otro. Hasta con una elevada tasa de producción, las existencias sólo aumentan en 3 por ciento anual. Las casas más viejas, de condiciones inferiores, existen todavía, y sólo podrán remplazarse paulatinamente. Analogamente, aún a un ritmo forzado, las actividades de eliminación de tugurios y modernización sólo afectarán normalmente a una pequeña parte de las viviendas existentes todos los años. Una colectividad no puede cambiar su acervo de viviendas con igual facilidad que se cambia de camisa.

El problema de adaptación es muy patente en Finlandia y Suecia en que las normas anteriores de espacio eran inferiores a las adoptadas en el conjunto de Europa Occidental. En los años 30 casi tres cuartas partes de las viviendas urbanas de Suecia todavía contenían apenas dos cuartos y una cocina. En Finlandia las condiciones eran aun menos satisfactorias. No hay que olvidar, sin embargo, que en este tipo de vivienda pequeña la cocina solía ser bastante grande y se usaba generalmente como pieza de estar y hasta de dormitorio.

En Dinamarca y sobre todo en Noruega, el tamaño medio de las viviendas antes de la guerra era más equiparable con el de Europa Occidental en general /aunque no

aunque no con el de Inglaterra. Al comparar las normas de espacio es preciso considerar el número de ocupantes a la par que el tamaño de las viviendas. A este respecto, aunque las viviendas de preguerra eran mucho más grandes en Noruega que en Suecia también eran más numerosas las familias que las ocupaban. En consecuencia, la densidad de ocupación, medida por el número de ocupantes por habitación, era más o menos la misma en ambos países. En países en que se eleva rápidamente el ingreso real, en tanto que el acervo de viviendas permanece todavía sujeto a normas más antiguas, se produce una tendencia al desmembramiento de la familia. Los hijos adultos abandonan el hogar más temprano, un número creciente de ancianos ponen casa aparte, se reduce el número de huéspedes y, en general, aumenta el número relativo de hogares independientes compuestos de una o dos personas. En Suecia esta evolución había llegado a un grado muy avanzado incluso antes de la guerra, pero se acentuó después, aunque en este caso contribuyó a aumentar el número de hogares pequeños la bajísima natalidad de Suecia.

Un programa de la vivienda activo y completo constituye un elemento relativamente nuevo de la política económica y social en los países nórdicos. En forma esporádica se observaban antes de la primera guerra mundial iniciativas como promulgación de leyes de habitación y salud pública, participación del Gobierno en el establecimiento de asociaciones de créditos, asistencia financiera para la construcción de viviendas pequeñas, sobre todo en el campo, y algunas pocas medidas de índole filantrópica. Pero estas actividades no tenían suficiente trascendencia como para repercutir profundamente sobre el desarrollo de la producción de la vivienda ni se caracterizaban por un esfuerzo sistemático de mejoramiento de las condiciones de vivienda para las grandes masas. En Escandinavia no tuvimos nada parecido a la Ley de la Vivienda de 1902 promulgada en los Países Bajos.

La escasez de vivienda después de la primera guerra mundial aconsejó a los gobiernos y autoridades municipales a tomar medidas para mejorar la situación, sobre todo en Dinamarca y Noruega. Pero ni siquiera en ese período puede compararse la acción de las autoridades con los resultados obtenidos en otros países, verbigracia Inglaterra, a través de una política de la vivienda de más vasto alcance.

/Sin embargo

que las grandes emigraciones a América en la segunda mitad del siglo XIX. Después de la guerra, Suecia ha registrado una fuerte inmigración, proviniendo de los demás países escandinavios dos terceras partes de los recién llegados. Pero la característica principal de estos movimientos de población ha sido el abandono de las antiguas ocupaciones rurales en la agricultura y la silvicultura - gracias al alto grado de mecanización alcanzado en esos ramos de actividad - en busca de ocupaciones urbanas en la industria y los servicios, que se encuentran principalmente en los distritos edificados.

De poco antes de la segunda guerra mundial a esta parte, las existencias de viviendas en Finlandia, Noruega y Suecia han aumentado en alrededor de 60 por ciento y en más de 35 por ciento en Dinamarca. La cifra correspondiente al resto de Europa Occidental fluctúa aproximadamente entre 20 y 25 por ciento. La diferencia se explica sólo parcialmente por los estragos causados por la guerra que, por lo demás, en los países nórdicos fueron relativamente de menor cuantía - aparte de las regiones del norte de Finlandia y Noruega. Que todavía exista una escasez de vivienda en todas las grandes ciudades a pesar del incremento registrado da alguna noción de la magnitud del cambio que ha sufrido la estructura económica. En las ciudades hay que esperar turno para conseguir vivienda; en el campo hay muchas casas, en buen estado, desocupadas. Muchas personas, tanto residentes urbanos de primera generación como otros, se trasladan al campo en las vacaciones y habitan casas que ya no constituyen viviendas permanentes. La costumbre de tener una casa - a menudo muy rústica - para pasar los fines de semana y las vacaciones de verano en el campo o en la costa está muy difundida en Escandinavia.

En los últimos 20 a 25 años la población de muchas ciudades nórdicas ha crecido al doble o más, sobre todo en las agrupaciones pequeñas y medianas y en los distritos suburbanos de las grandes ciudades. También se han edificado distritos enteramente nuevos de carácter urbano, generalmente anexos a una pequeña industria o una rama de una gran industria.

La gran demanda de nuevas viviendas todavía existe pese al considerable incremento de las existencias se refleja en el hecho de que en Finlandia, Noruega y Suecia la producción anual alcanzó a 7-10 unidades por mil habitantes en el último lustre de los años cincuenta. En Dinamarca la cifra

/correspondiente es

correspondiente es 5 por mil, que se acerca más al promedio de Europa occidental. En los últimos años la producción en la Unión Soviética y Alemania Occidental, particularmente, pero también en Holanda y Suiza, ha sido igual o mayor a la de los países nórdicos. Se supone que la alta tasa de producción actual de Escandinavia habrá de mantenerse durante largo tiempo más. En los años sesenta el número excepcional de niños nacidos durante la guerra habrá llegado a una edad de contraer matrimonio y al mismo tiempo se observa que la edad de los contrayentes tiende a disminuir. Las autoridades de la vivienda atribuyen gran importancia a la provisión de viviendas satisfactorias para esos grandes grupos de jóvenes.

Como ya se ha dicho, no tenemos en Escandinavia muchas ciudades antiguas. En general, la cultura urbana de los países nórdicos es producto del desarrollo de los últimos cien años y en algunos casos de los últimos veinticinco. En los centros urbanos de Suecia sólo 5 por ciento de las casas fueron construidas antes de 1880. La edad mediana de las viviendas urbanas oscila entre 20 y 25 años. En esas condiciones, el problema de los barrios de tugurios, en el sentido corriente, no presenta caracteres muy pronunciados en comparación con los países de una industrialización más temprana. Por lo tanto, ha habido que plantear el problema de los distritos más antiguos de nuestras ciudades en otros términos que el de la salubridad. Sin embargo, esta observación merece algunos reparos en lo que se refiere a Copenhague, la metrópolis más antigua de Escandinavia.

El crecimiento acelerado que se observa en las ciudades pequeñas, medianas y grandes exige grandes esfuerzos de organización del comercio, el tráfico, etc. La actividad económica en las ciudades escandinavas (excluyendo a Dinamarca donde la urbanización, como ya se ha dicho, comenzó antes), medida conforme al volumen de consumo de sus habitantes, casi se ha triplicado en los últimos 20 a 25 años. El distrito comercial que ha de satisfacer el consumo creciente necesario al bienestar colectivo tiene que ampliarse. Hay que reconstruir el centro de la ciudad. Hasta ahora, el ejemplo más importante de tal renovación en Escandinavia ha sido la reconstrucción del centro de Estocolmo, pero la transformación radical de los barrios más viejos también se está llevando a cabo, o ya se ha terminado, en varias ciudades de tamaño mediano.

/Igual o

Sin embargo, en los años treinta fue cundiendo la idea de la responsabilidad pública en la provisión de una vivienda adecuada. Se consideró que era necesario establecer un programa a largo plazo - no sólo medidas de emergencia para épocas de crisis - con el que se tendiera a mejorar las normas de vivienda y densidad de ocupación así como a modernizar o reemplazar las viviendas que no reunieran condiciones satisfactorias.

En esa época la situación del mercado del trabajo desempeñó un importante papel en la conformación de la política de la vivienda. Aunque la crisis de los años treinta no afectó a los países nórdicos en el mismo grado que a las grandes potencias industriales, suscitó un grave problema de cesantía, y las medidas que fomentaban la construcción de viviendas se consideraron de gran importancia como medio de aumentar el empleo. La política demográfica también influyó en este sentido, pues a mediados de los años treinta la natalidad había decaído a su nivel más bajo.

Después de la segunda guerra mundial, se coordinaron estas distintas iniciativas y se combinaron con la urgente tarea de acelerar la producción de viviendas a fin de subsanar una aguda escasez. Así pues, la política de la vivienda en la postguerra está encaminada no sólo a eliminar la escasez inmediata causada por la guerra sino que también tiene los objetivos de largo plazo de mejoramiento de las condiciones de vivienda cuya prosecución había sido interrumpida por la guerra. Al propio tiempo, como ya se ha señalado, las autoridades estuvieron sometidas a la presión que ejercía un proceso intenso de urbanización.

Las monografías siguientes proporcionan informaciones detalladas sobre la forma de enfocar el problema de la vivienda en los cuatro países y cómo se establecen las medidas financieras y administrativas correspondientes. Aquí cabe señalar algunos aspectos que, en una comparación internacional, podrán parecer comunes o hasta cierto punto característicos de los países escandinavos.

La ayuda estatal en el campo de la vivienda se fundamenta en los créditos con facilidades que el gobierno concede para la construcción de casas. En todos los países escandinavos y durante la mayor parte del período de postguerra la ayuda ha consistido en préstamos directos de fondos públicos. En Noruega los préstamos cubren los gastos de construcción

/de "arriba

de "arriba a bajo" pero los tres países restantes, que tienen desde hace mucho tiempo mercados crediticios bien organizados con primera y segunda hipotecas, los préstamos del gobierno se colocaron en tercera hipoteca con un límite máximo que, por prescripción legislativa, varía entre el 85 y el 100 por ciento de los gastos. En la realidad, sin embargo, estos porcentajes han sido más bajos en los últimos años. En Dinamarca se han reemplazado desde 1958 los préstamos directos por un sistema de garantía gubernamental concedida de acuerdo con los mismos principios que regulan los préstamos. Las garantías estatales de los créditos obtenidos en otras fuentes o, cuando es necesario, los préstamos del estado hacen posible una actividad total de construcción en escala suficiente.

Los préstamos del gobierno se acompañan con un sistema de subsidios que varía en su amplitud según la variación de los costos de la construcción, los ingresos personales, y los objetivos sociales generales. Estas subvenciones comprenden subsidios de intereses, aportes de capital, y subsidios anuales. La finalidad principal de los subsidios es rebajar el alquiler de una vivienda socialmente aceptable hasta un nivel que no exceda el monto que puede pagar la gran mayoría de la población.

En más alto grado que en la mayoría de los demás países, el sistema de ayuda financiera estatal para la construcción de viviendas en Escandinavia tiende a abarcar toda la producción de casas, o por lo menos la principal parte, exceptuando evidentemente la edificación suntuaria. En los últimos años la proporción de vivienda con ayuda estatal ha fluctuado entre 95 por ciento en Suecia y casi 70 por ciento en Finlandia. Este hecho ha contribuido a la falta relativa de distinciones de clases en las nuevas viviendas. Cuando los organismos internacionales preguntan en sus cuestionarios sobre las medidas públicas relativas a las viviendas para trabajadores, los países nórdicos sólo pueden contestar que no hay viviendas especiales para familias de la clase obrera. La composición social de los habitantes de los nuevos distritos residenciales es más o menos la misma que la de toda la población. Naturalmente esto no quiere decir que se hayan borrado todas las distinciones de clase - aunque ha avanzado mucho en los países escandinavos en los últimos decenios el proceso de nivelación de ingresos - sino que la agrupación tradicional de la población en clase obrera, clase media y clase alta ya no caracteriza a las viviendas construidas después de la guerra.

/Las formas

Las formas fundamentales y más generalizadas de ayuda estatal para la vivienda se complementan con medidas especiales para aquellos grupos de la población que tienen mayor dificultad en obtener viviendas satisfactorias con sus propios ingresos. Entre esas medidas se destacan los distintos subsidios que tienen por objeto rebajar el alquiler que pagan las familias de bajos ingresos que tienen niños. Estos subsidios pueden considerarse como una forma especial de asignación familiar ligada a la vivienda; fueron introducidos en Suecia en 1935, más de 10 años antes de la asignación ordinaria por cargas familiares, y también se aplican más extensamente allí, aunque otros países escandinavos tienen sistemas similares.

Las subvenciones para el mejoramiento de las viviendas rurales ocupadas por familias de bajos ingresos constituyen también una medida importante de elevar las condiciones generales de la vivienda. Las existencias de viviendas rurales se han mejorado considerablemente en los últimos decenios gracias a su refacción, mejor aislamiento térmico, instalación de cañerías de agua potable y desagüe, equipos modernos de cocina, sistemas de calefacción, etc.

Entre otros grupos para quienes se han previsto medidas especiales figuran los jubilados (sobre todo en Dinamarca y Suecia), los inválidos y los estudiantes de las instituciones de enseñanza superior. La construcción de viviendas estudiantiles ha tomado gran auge desde los años cincuenta en todos los países escandinavos por efecto del enorme incremento del alumnado que asiste a esas instituciones.

Una característica importante de la producción de viviendas en los países nórdicos es la producción relativamente generalizada de aquellas formas de vivienda en que los ocupantes, ya sea individual o colectivamente, son propietarios o influyen sobre la administración de la vivienda, sobre todo en el caso de casas aisladas para una familia, casas continuas y otros tipos de viviendas pequeñas que son sobremanera populares en Escandinavia. Estas casas están ocupadas casi exclusivamente por sus dueños, salvo en Dinamarca, donde determinada proporción ha sido construida para alquilar por sociedades de vivienda sin fines de lucro. Sin embargo, en los demás países escandinavos por regla general los que viven en casas unifamiliares suelen ser sus dueños.

/En las

En las viviendas multifamiliares son corrientes distintas formas de dominio. Dinamarca tiene la más antigua tradición en cuanto a cooperativas y otras formas de administración no lucrativa de la vivienda. En la postguerra las sociedades no lucrativas de Dinamarca construyeron el 50 por ciento de las viviendas nuevas. En Suecia la mayoría de las cooperativas de la vivienda están asociadas en dos grandes organizaciones nacionales que se dedican principalmente a planificar y a construir viviendas multifamiliares que, al ser terminadas, se traspasan a las cooperativas locales. La más grande de esas organizaciones tiene ahora 150 000 viviendas bajo su administración. Sin embargo, en la postguerra las sociedades no lucrativas de la vivienda, de propiedad municipal, que construyen casas de alquiler han tenido una importancia relativamente mayor en Suecia que las cooperativas. Con todo en muchos casos las organizaciones nacionales de cooperativas colaboran con las sociedades municipales en los planes y distribución de los grandes proyectos habitacionales. Noruega cuenta con una organización de cooperativas de la vivienda organizada según el modelo sueco, pero una característica propia de Noruega en la postguerra es el hecho de que incluso los edificios pequeños con sólo unas pocas viviendas son de propiedad de una cooperativa que los administra. Por último, en Finlandia las sociedades anónimas desempeñan las funciones que corresponden a las cooperativas de la vivienda en los demás países escandinavos. En este caso el hecho de suscribir un determinado número de acciones - estipulado en los estatutos de la compañía - da al accionista el derecho de ocupar determinada vivienda.

Una experiencia común de todas las cooperativas y sistemas similares de administración de la vivienda es que los ocupantes tienen mayor cuidado con sus casas cuando tienen interés económico en la forma de llevarla. Un requisito previo para que se difunda este tipo de construcción sin embargo es que el aporte inicial de capital (pie) que los ocupantes deban costear no sea demasiado elevado y nuevamente es necesario por ello la ayuda financiera del Estado.

En los países escandinavos se da gran importancia en la planificación de los barrios residenciales a los servicios colectivos que necesitan sus habitantes. Se ha construido determinado número de viviendas colectivas u /hoteles familiares

hoteles familiares pero no son de gran importancia para satisfacer las necesidades de vivienda de las familias corrientes. Mayor significación, aparte de la proximidad de un centro comercial, escuelas, etc., tienen los servicios colectivos que aligeran el trabajo doméstico y promueven el bienestar de los habitantes de diversas maneras. Entre ellos figuran diversas instituciones para el cuidado de los niños (de especial interés para las madres que trabajan), escuelas de párvulos, centros maternoinfantiles, (para controlar la salud de las mujeres embarazadas), salones colectivos, habitaciones para desarrollar distintos intereses o aficiones y otros locales para los jóvenes, campos de deportes, bibliotecas y otros medios de enseñanza de formación autodidacta, salones de música, teatros de aficionados, etc. Una medida muy importante es la instalación de máquinas para lavar aunque se tiende ahora a abandonar el sistema anterior de grandes lavanderías colectivas en favor de las instalaciones en cada vivienda.

Una condición previa para esa reforma de las condiciones de la vivienda que las autoridades escandinavas habían comenzado a implantar antes de la guerra pero que han llevado adelante con mucho mayor determinación y energía después (aunque a veces ha habido, como en otras partes, escasez de materiales, y dificultades obreras y financieras) es la capacidad de las grandes masas para costear una vivienda satisfactoria. Esta condición ha sido creada en gran parte por el efecto conjunto de las distintas medidas de ayuda financiera y la continua racionalización de la construcción de viviendas, así como la elevación general de los ingresos reales en los cuatro países. La proporción de un ingreso corriente que debe gastarse hoy para conseguir una vivienda nueva de determinadas condiciones es mucho más baja que antes de la guerra. Por esta causa ha sido posible construir viviendas que se adaptan mejor que antes a normas socialmente aceptables y se está elevando así cada vez más la calidad de la vivienda, aunque por falta de estadísticas completas sobre el particular es imposible dar un cuadro preciso de esta evolución. Sin embargo, las estadísticas corrientes de la vivienda en todos los países nórdicos muestran que las condiciones de espacio en todas las viviendas de postguerra son mucho mejores que antes de la guerra. Por ejemplo, cabría mencionar que en 1939 la proporción de viviendas suecas que tenía tres o más habitaciones y cocina sólo alcanzaba a 25 por ciento de la producción anual, en comparación con el 60 por ciento de los últimos años. Analogamente las estadísticas de los últimos años muestran una gran reducción en la densidad de ocupación.

/Todavía queda

Todavía queda mucho por hacer. Muchas familias habitan todavía viviendas demasiado pequeñas. Hay que reformar las ciudades más antiguas para adaptarlas a las exigencias de la vida moderna, tanto en lo que toca a la planificación urbana como a la calidad de la vivienda. Hay que mantener la producción neta de nuevas viviendas a un alto nivel para que podamos de una vez por todas eliminar la escasez de vivienda y estar preparados para recibir al gran número de jóvenes que llegarán a la edad de contraer matrimonio en el decenio próximo. Un nivel de vida que se eleva progresivamente - una tendencia claramente indicada por los acontecimientos de los últimos decenios - llevará también aparejado una demanda de viviendas de nuevos y crecientes grupos, sobre todo de personas jóvenes.